

# IZRAVNA DEMOKRACIJA: ŠVICARSKO ISKUSTVO

**Hanspeter Kriesi**

*Institut za političku znanost,  
Sveučilište u Zurichu*

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: veljača 2008.

**Sažetak** Članak započinje navođenjem stavova zagovornika i protivnika predstavničke demokracije o dobrim, odnosno, o lošim stranama izravne demokracije. U svjetlu toga autor nastoji razmotriti iskustvo s primjenom izravne demokracije u Švicarskoj, jedinoj zemlji u kojoj politiku na svim razinama – uključujući i nacionalnu – presudno oblikuju institucije izravne demokracije. U članku se najprije daje prikaz institucija izravne demokracije, a nakon toga prikaz prakse tog oblika demokracije u Švicarskoj. Nakon toga prelazi na razmatranje načina na koji institucije izravne demokracije oblikuju stavove i odluke građana. Sugerirajući da su političke elite subjekt određivanja opcija koje se građanima daju na glasovanje, autor se pita jesu li građani sposobni za to da se pravilno služe informacijama koje im podastiru elite i mogu li doći do odluke koja je odraz njihovih vlastitih preferencija. Pozivajući se na svoja prethodna istraživanja autor zaključuje da su građani koji doista sudjeluju u glasovanju znatno kompetentniji od ukupnog biračkog tijela. U posljednjem dijelu članka autor razmatra pitanje je li izravna demokracija dobra za gospodarstvo i svakodnevnu osobnu situaciju građana. Pozivajući se na radove ekonomista zaključuje da institucije izravne demokracije imaju uglavnom pozitivan učinak na gospodarstvo.\*

**Ključne riječi** izravna demokracija, izravna demokracija u Švicarskoj, obvezatni referendum, neobvezatni referendum, pučka inicijativa, uspješnost instrumenata izravne demokracije

Procesi izravne demokracije daju povoda i nadama i strahovima. S jedne strane, ljudi od tih procesa očekuju ostvarenje demokratskih ideala. Tako pristaše “jake” ili “participacij-

ske” demokracije (primjerice, Benjamin Barber, 1984) ulažu mnogo nade u širenje demokratskih procesa izvan okvira predstavničke demokracije, jer pretpostavljaju da će aktivno sudjelovanje u

\* Članak je izložen na Znanstvenom skupu “Democratic Innovations – Theoretical and Practical Challenges of Evaluation” održanom od 7. do 9. veljače 2008. u Berlinu, u organizaciji Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).

kollektivnom političkom odlučivanju djelovati tako što će educirati građane i dati im udio u vlasti te, naposljetku, stvoriti bolje građane. S druge su strane rašireni strahovi da bi ti procesi mogli biti prezahtjevni za prosječnog građanina. Tako Giovanni Sartori (1987: 120), jedan od njezinih najglasnijih kritičara, smatra da bi se izravna demokracija “brzo i s pogubnim posljedicama nasukala na hridi kognitivne nekompetentnosti”. Već je Platon u svojem traktatu *Država* doveo u pitanje tadašnju atensku izravnu demokraciju, smatrajući da je za vladavinu sposobna samo manjina umnih čuvara – “kompetentnih političkih elita”, izrazimo li se suvremenim rječnikom.

Švicarska je jedina zemlja u kojoj politiku na svim razinama – uključujući i nacionalnu – presudno oblikuju institucije izravne demokracije. U Švicarskoj je bilo više slučajeva glasovanja građana na razini cijele države nego u bilo kojoj drugoj zemlji. Stoga je iskustvo Švicarske s izravnom demokracijom od goleme važnosti – kako za njezine kritičare tako i za njezine zagovornike, iako neki kritičari osporavaju prikladnost njezina iskustva. Schumpeter (1962: 267) – nesumnjivo jedan od najvećih klevetnika izravne demokracije – dovodi, primjerice, u pitanje relevantnost iskustva Švicarske, jer je – kako on tvrdi – “malo toga spornoga u svijetu seljaka koji, osim hotela i banaka, nema nikakvu veliku kapitalističku industriju, a problemi javne politike tako su jednostavni i stabilni da se od velike većine građana može očekivati da ih razumiju i da se o njima dogovore”. “U Švicarskoj”, kaže on, “izravna demokracija može biti učinkovit mehanizam političkog odlučivanja, ali samo zato što ne treba donositi nikakve važne odluke.”

Kako je poznato, bilo je to u četrdesetim godinama 20. stoljeća. Danas bi zacijelo bilo teško naći ozbiljnog političkog teoretičara koji bi posumnjao u relevantnost Švicarske za procjenu implementacije procesa izravne demokracije. Suvremena je Švicarska složeno, visokorazvijeno moderno društvo, čvrsto integrirano u svjetsko gospodarstvo, koje obilježavaju koegzistencija više različitih jezičnih kultura i izuzetno visok udio stranaca u stanovništvu. Premda je Švicarska razmjerno malena zemlja i u mnogo pogleda poseban slučaj – među ostalim upravo zbog važnosti procesa izravne demokracije u političkom odlučivanju – ona zasigurno više nije zaostala provincija kakvom ju je Schumpeter pokušao prikazati.

Ovaj ću rad započeti kratkim prikazom ključnih institucija izravne demokracije u Švicarskoj. Stanovito je, makar i površno, poznavanje tih institucija nužno za razumijevanje funkcioniranja izravne demokracije u suvremenim uvjetima. Potom ću razmotriti primjenu i uspješnost dostupnih instrumenata. Treće, iznijet ću neke empirijske pokazatelje u vezi s načinima na koje građani odlučuju u procesima izravne demokracije te ulogom političkih elita u predstrukturiranju njihovih odluka. U zaključku bih želio skrenuti pozornost na (uglavnom povoljne) gospodarske i društvene posljedice tih procesa u švicarskom kontekstu.

### **Institucije izravne demokracije u Švicarskoj**

Institucije određuju pravila igre. Valja imati na umu da se institucije izravne demokracije pojavljuju u mnoštvu inačica, uz koje su povezane različite logike. Jedna je varijanta *populistički*, neposredovan oblik izravne demokracije,

koji najviše odgovara praksi u državama članicama SAD-a. Kad su populistički i progresivni reformatori potkraj 19. stoljeća u Sjedinjenim Američkim Državama uveli procese izravne demokracije, učinili su to prije svega zato da ograniče moć političkih stranaka i njihove političke mašinerije, koje su u to vrijeme kontrolirale parlamente (Cronin, 1989: 50-57; Smith i Tolbert, 2001: 740; 2004: 112 i d.; Bowler i Donovan, 2006). U Sjedinjenim Američkim Državama socijalni se pokreti i interesne skupine i dan danas služe pučkom inicijativom kako bi zaobišli državne parlamente koje kontroliraju stranke. To je moguće zato što se pučke inicijative daju građanima na glasovanje bez upletanja državnih vlada i parlamenata.

Nasuprot tome, švicarska je inačica izravne demokracije mnogo organiziranija i pod mnogo izravnijom kontrolom političkih elita. Procesi izravne demokracije u Švicarskoj usko su povezani s procesima predstavničke demokracije. Da bismo razumjeli švicarsku inačicu izravne demokracije, moramo objasniti funkcioniranje dvaju ključnih instrumenata – *pučke inicijative* i *referenduma*. Razmotrimo prvo referendum – povijesno prvi oblik procesa izravne demokracije u Švicarskoj. Taj oblik u Sjedinjenim Američkim Državama uopće ne postoji, no u Švicarskoj ima presudnu ulogu, kao i svim drugim europskim varijantama izravne demokracije. Referendum omogućuje građanima problemski specifičnu opoziciju, ovisno o slučaju. U Švicarskoj referendum općenito ima obilježje pučkog *veta*.

U slučaju Švicarske valja razlikovati *obvezatni* i *neobvezatni* referendum. Za izmjene Ustava obično se raspisuje obvezatni referendum, dok se na neobvezatnom referendumu odlučuje o po-

jedinim zakonima. To znači da se za izmjene Ustava uvijek mora dobiti odobrenje građana, dok se za pojedine zakone raspisuje referendum samo ako to zahtijeva barem 50.000 građana, pod uvjetom da potpišu peticiju u roku tri mjeseca nakon njihova usvajanja u parlamentu. Iako je velika većina parlamentarnih odluka podložna neobvezatnom referendumu, na neke se odluke to ne odnosi – primjerice, u području obrane i (na razini države) usvajanja proračuna, što znači da se za takve odluke ne može zahtijevati glasovanje građana.

Valja imati na umu da se referendum u Švicarskoj odnosi na parlamentarne odluke čija implementacija još nije počela. To se razlikuje od načina na koji se referendum upotrebljava u Italiji, gdje također ima veliku važnost, ali odnosi se na ukidanje nekog zakona (ili nekog njegova dijela) koji je već na snazi. U Švicarskoj referendum ima učinak suspenzije: parlamentarne odluke koje su podvrgnute referendumu mogu se provesti samo nakon isteka roka od tri mjeseca u slučajevima kad referendum nije potreban ili, u slučajevima kada je referendum potreban, ako građani zakonu dadu većinu glasova. U slučaju da građani odbace zakon, on postaje ništavan te se mora iznova pokrenuti zakonodavni postupak.

Te opće značajke referenduma u Švicarskoj, prema poznatoj postavci Leonharda Neidharta (1970), bitno utječu na političko odlučivanje u Švicarskoj. Neidhartova se postavka ponajprije odnosi na neobvezatni referendum, no analogijom bi se mogla primijeniti i na njegovu obvezatnu inačicu. S obzirom na stalnu dostupnost referenduma uvijek postoji mogućnost da neka stranka ili interesna skupina koja nije suglasna s rezultatom zakonodavnog postupka pokrene ne-

obvezatni referendum usmjeren protiv zakona usvojenog u parlamentu – tj. da se neka organizacija odluči na prikupljanje dovoljnog broja potpisa kako bi nametnula pučko glasovanje te time zaprijetila rezultatu zakonodavnog postupka. Nad cijelim se zakonodavnim postupkom dakle kao Damoklov mač nadvija prijetnja referendumom. Da bi se spriječili slučajevi u kojima bi neka nezadovoljna skupina pokretanjem referenduma sabotirala zakonodavni projekt, sve su organizacije koje su sposobne za pokretanje referenduma, prema Neidhartovu mišljenju, svršile tako što su integrirane u politički proces – bilo u kontekstu produženih pretparlamentarnih procedura bilo u kontekstu velike koalicije koja je na vlasti u Švicarskoj još od 1959. godine. Ukratko, Neidhart smatra da se, kao posljedica otvaranja procesa izravne demokracije, švicarski sustav vlasti iz “plebiscitarne” pretvorio u “dogovornu demokraciju”.

Čak i ako Neidhartova postavka pre-naglašava važnost referenduma u širenju struktura pregovaranja u Švicarskoj – postoji, štoviše, i niz drugih “institucionaliziranih mehanizama uvažavanja” kojima se uvode proširene strukture pregovaranja (federalizam, dvodomni parlamentarni sustav, razmjerni izborni sustav, višestranačje – da spomenemo samo najvažnije) (Germann, 1994) – latentne funkcije referenduma ipak pridonose činjenici da je Švicarska paradigmatski primjer konsenzusne demokracije. Usput, Lijphart (1999), koji je uveo razliku između većinske i konsenzusne demokracije, u formuliranju svoje utjecajne tipologije uopće ne uzima u obzir referendum.

Dok se referendumom intervenira u završnu fazu procesa kreiranja javnih politika, a moguće je da se done-

kle utječe i na njegove prethodne faze, *pučkom inicijativom* intervenira se u početak tog procesa. Tom inicijativom građani sami mogu pokrenuti proces političkog odlučivanja. Na saveznoj razini 100.000 građana – tj. ne mnogo više od 2 posto biračkog tijela – potpisivanjem peticije može podnijeti ustavni amandman i zahtijevati obvezujuću odluku cijelog biračkog tijela. Na saveznoj je razini pučka inicijativa moguća samo za ustavne amandmane, no u kantonima postoji i zakonodavna inicijativa koja građanima omogućuje predlaganje određenog zakona. Tekst inicijative mora se tematski koncentrirati na jedno pitanje i ne smije biti protivan međunarodnom pravu. To su praktično jedini zahtjevi koje valja ispuniti. Za razliku od prakse u Sjedinjenim Američkim Državama vlada i parlament raspravljaju o tekstu inicijative prije nego što se on preda građanima na glasovanje, te ga obično poprate i preporukama o načinu glasovanja, u kojima se gotovo uvijek sugerira njegovo odbacivanje. Vlada i parlament imaju i mogućnost formuliranja izravnog protuprijedloga, koji se daje na glasovanje zajedno s inicijativom. U uobičajenom su zakonodavnom postupku mogući i neizravni protuprijedlozi. To znači da se u Švicarskoj parlament ne može zaobići čak ni pučkom inicijativom.

Od stvaranja švicarske Konfederacije 1848. godine postupno su se širili procesi izravne demokracije. Već je Ustavom 1848. godine uvedena inicijativa za njegovu potpunu izmjenu, kao i obvezatni referendum za sve druge ustavne amandmane. Neobvezatni je referendum uveden 1874. godine, a pučka inicijativa 1891. godine. Tijekom 20. stoljeća dodani su i drugi elementi: godine 1921. neobvezatni je

referendum proširen i na međunarodne ugovore, a raspon ugovora koji su njime obuhvaćeni još je jednom proširen 1977. godine; godine 1949. uveden je referendum za izvanredne uredbe, a 2003. godine – u kontekstu najnovije potpune izmjene Ustava – u inventar procesa izravne demokratije uvrštena je i opća pučka inicijativa. Navedene se procedure provode na saveznoj razini. Na kantonalnoj i lokalnoj razini opremljenost instrumentima izravne demokratije još je veća, osobito u germanofonskom dijelu Švicarske. Primjera radi, godišnji proračun grada Berna, glavnoga grada Švicarske, moraju svojim glasovima odobriti građani.

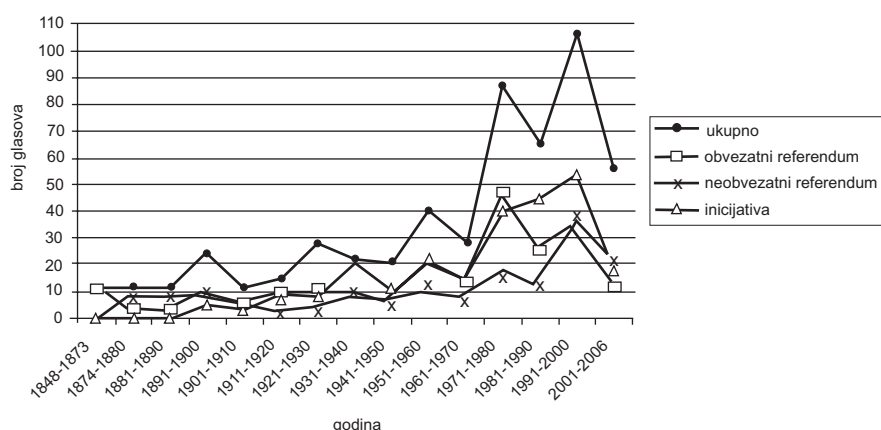
#### **Praksa izravne demokratije: primjena instrumenata i njihova uspješnost**

Od 1848. do kraja 2006. godine švicarski su građani na saveznoj razini glasovali o ukupno 543 prijedloga. Na slici 1 prikazano je brojčano kretanje glasova građana u cijelom tom razdoblju. Ono što upada u oči na toj slici jest *golem porast broja glasova od*

*sedamdesetih godina 20. stoljeća*. Više od polovice svih glasova smješteno je u posljednjih 35 godina. To ukazuje na to da su institucije izravne demokratije u Švicarskoj u punoj snazi i da se u novije vrijeme njihova važnost znatno povećala. S jedne je strane porast broja glasova posljedica povećane zakonodavne aktivnosti u sve složenijem svijetu; s druge, on proizlazi i iz sve veće primjene instrumenata izravne demokratije. Dakle broj građanskih inicijativa znatno se povećao: više od dvije trećine svih inicijativa, koje su dane na glasanje, spada u razdoblje od sedamdesetih godina 20. stoljeća do danas.

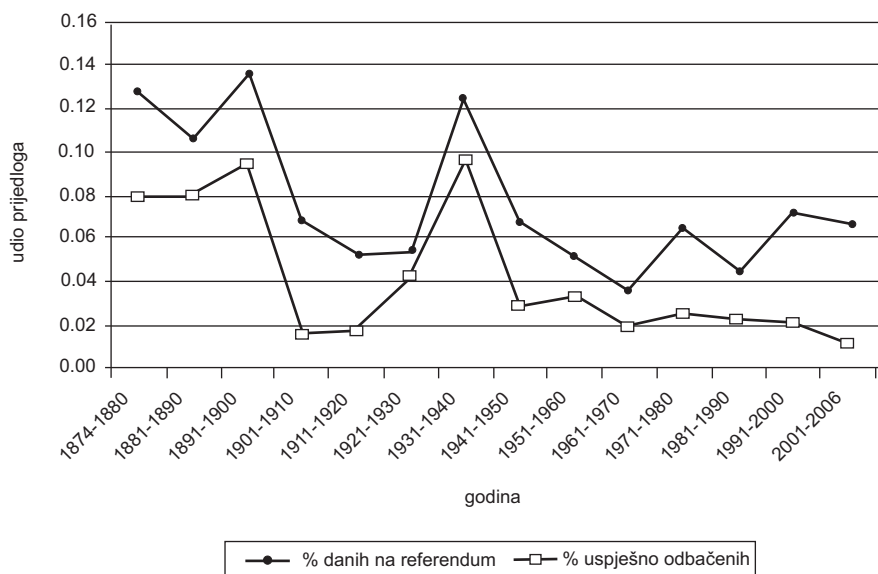
Prijedmo li konkretno na primjenu neobvezatnog referenduma, u oči upada da je od ukupno 2370 zakonskih prijedloga koji su u cijelom razdoblju podvrgnuti neobvezatnom referendumu zapravo samo sedam posto (160 prijedloga) odbačeno na referendumu. Štoviše, kako pokazuje slika 2 na sljedećoj stranici, iako je udio prijedloga protiv kojih je raspisan referendum bio vrlo visok nakon njegova uvođenja, a vrhunac je dosegnuo u tridesetim

**Slika 1.** Broj glasova građana – ukupno i prema pojedinim instrumentima



Izvor: Kriesi i Trechsel (2008).

**Slika 2.** Neobvezatni referendum: udio prijedloga za koje je raspisan referendum i koji su njime uspješno odbačeni



Izvor: Kriesi i Trechsel (2008).

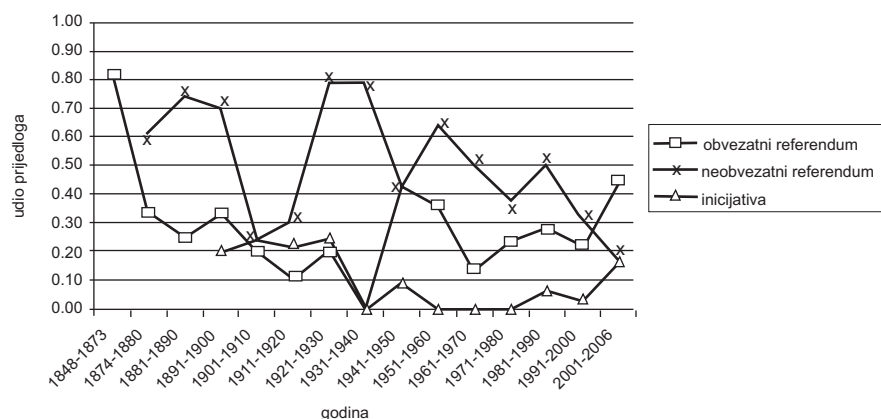
godinama 20. stoljeća, nakon Drugoga svjetskog rata kretao se na ispodprosječnim razinama. Broj prijedloga koji su na referendumu naposljetku odbačeni još je niži i od sedamdesetih se godina 20. stoljeća stalno smanjuje. U novije vrijeme taj broj ne dostiže ni 2 posto svih zakonskih prijedloga. To međutim ne znači da je neobvezatni referendum postao manje ili više irelevantan. Kako smo vidjeli, on sa svojim velikim utjecajem na dizajn procesa odlučivanja ima neizravan učinak izgradnje sustava, a utjecaja ima i u slučajevima kad se ne upotrebljava. Štoviše, neobvezatni se referendum u novije vrijeme osobito primjenjuje za napad na neke od najvažnijih zakonodavnih projekata.

Neobvezatni referendum tradicionalno ponajprije omogućuje *konzervativcima* da spriječe usvajanje prijedloga reformi (Kriesi i Wisler, 1996). Zbog neobvezatnog referenduma već dugo

kasni razvoj švicarske države blagostanja (Armingeon, 2001; Obinger, 1998). Međutim situacija se od osamdesetih godina 20. stoljeća promijenila: u novije vrijeme referendumu više pribjegava *ljevica* nego *desnica*. To je posljedica činjenice da parlament pokušava izbjeći dalekosežne reforme socijalne politike i usvaja samo minimalne modifikacije *statusa quo*, ili čak pridonosi ograničavanju socijalne države. U razdoblju neoliberalnih reformi neobvezatni se referendum pokazao iznenađujuće učinkovitim instrumentom u rukama ljevice za sprečavanje sužavanja socijalne države (Bonoli, 1999).

Valja međutim dodati da je neobvezatni referendum postao manje snažan instrument. To se može vidjeti i na slici 2, no očitije je na slici 3, na kojoj je prikazano kretanje broja osuđenih vladinih prijedloga tijekom vremena. Kako se vidi na toj slici, u poslijeratnom raz-

**Slika 3.** Broj osuđenih vladinih prijedloga (prema instrumentima)



Izvor: Kriesi i Trechsel (2008).

doblju neobvezatni referendum ima sve manje uspjeha kao sredstvo opozicije. Njegova je snaga opala osobito u novije vrijeme, tj. u razdoblju kad se ljevice češće služi njime. Nasuprot tome, obvezatni referendum, koji u tridesetim godinama 20. stoljeća više nije dovođio do osuđivanja vladinih prijedloga, sve više postaje prijetnja vladi, te u apsolutnom, ali i u relativnom smislu dovodi do više slučajeva osuđivanja vladinih prijedloga od neobvezatnog referenduma. Što se tiče inicijative, općenito se čini da je ona prilično tupo oruđe. Gotovo trećinu inicijativa (30 posto) njihovi su sponzori povukli prije nego što su dane građanima na glasovanje. U preostalom je slučajevima biračko tijelo uglavnom slijedilo preporuke vlade, koja, kako sam već istaknuo, obično odlučuje odbaciti odgovarajuće prijedloge. Sve u svemu, na glasovanju građana usvojeno je samo 15 inicijativa (6 posto). Kako prikazuje slika 3, u novije se vrijeme povećao udio uspješnih inicijativa, što se, kako je poznato, može zahvaliti manjem broju podnesenih inicijativa. Nakon razdoblja neuspjeha, koje je trajalo nekoli-

ko desetljeća, od 1981. godine usvojeno je osam inicijativa.

I u slučaju inicijativa međutim, iz njihova ograničena uspjeha na biračnim listama ne bi trebalo zaključiti da su općenito neučinkovite. Neke inicijative imaju stanovitog uspjeha, čak i kad ih građani ne usvoje. Njihov je utjecaj često *neizravan*, jer mogu utjecati na zakonodavni proces. Njihovo je povlačenje često posljedica tih neizravnih učinaka. Tako su inicijative ljevice početkom sedamdesetih godina 20. stoljeća imale presudan utjecaj na reformu mirovinskog sustava, koji ne bi bio tako darežljiv da nije bilo tih inicijativa (Kriesi, 1980).

Pitanje koje se često postavlja odnosi se na mogućnost *kupnje uspjeha na biračnim listama*. To je pitanje posebno proučeno u Sjedinjenim Američkim Državama, gdje se pokazalo da mnogo novca ne znači nužno i mnogo utjecaja na rezultate glasovanja. Premda se većom količinom novca može kupiti određeni utjecaj, povezanost između novca i utjecaja na glasovanje mnogo je složenija i ograničenija nego što to pri-

znaju mnogi kritički nastrojeni autori. Gerber je (1999), primjerice, otkrio da ekonomske interesne skupine mogu spriječiti usvajanje prijedloga kojima se protive, no da teško mogu postići da se usvoje njihovi vlastiti prijedlozi. Nasuprot tome, udruge građana – građanske organizacije, javne interesne skupine ili socijalni pokreti – imaju znatno više uspjeha u modificiranju javnih politika u neposrednom zakonodavnom procesu. Gerber je pokazao da su inicijative koje su od udruge građana dobile većinsku potporu usvojene u znatno većoj stopi od mjera koje su dobile većinsku potporu ekonomskih interesnih skupina. Matsusaka (2004) potvrdio je te rezultate, pokazavši da više koristi od procedura izravne demokracije ima velik broj građana nego nekolicina interesnih skupina.

Navedena je povezanost i u Švicarskoj složenija nego što se obično misli, i njezino iskustvo općenito potvrđuje američke studije. Povezanost između ukupne usmjerenosti rashoda u kampanji i rezultata glasovanja općenito je slaba. Razlog je tomu, s jedne strane, činjenica da građani odbacuju gotovo sve inicijative, neovisno o financijskim naporima suprotstavljenih tabora. Tu povezanost ilustrira slika 4, koja pokazuje da je vlada općenito uspješna u slučaju inicijativa (tj. inicijative se odbacuju), neovisno o ukupnoj usmjerenosti kampanje (vodoravna os) i njezinu intenzitetu (za različite stupnjeve intenziteta kampanje povučene su različite crte). Kako smo vidjeli, pokazalo se da je neobvezatni referendum veća prijetnja vladi, a u njegovu je slučaju povezanost između financijskih napora i uspjeha na biralištima nešto uža. Međutim i u tom slučaju ona ostaje razmjerno slaba. To, među inim, ima veze s činjenicom

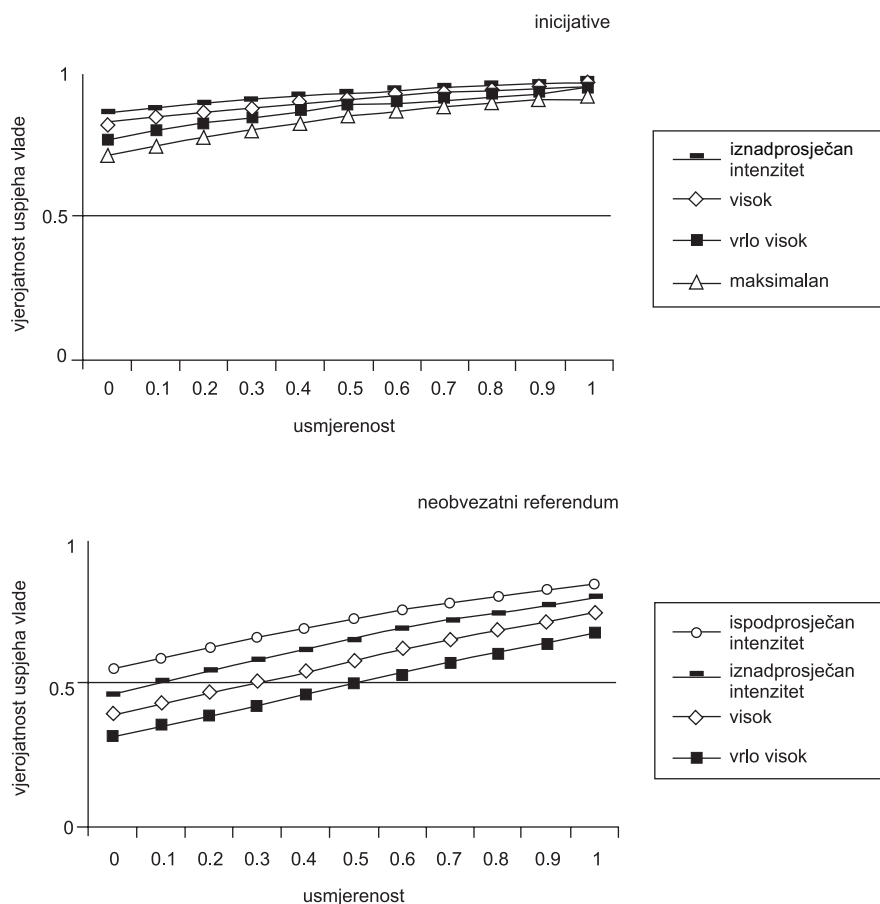
da *intenzivne manjine*, koje obično pokreću te referendume, obično ulažu mnogo novca u kampanje, čak i kad su im izgledi za uspjeh izrazito slabi. Samo onda kad se kampanja intenzivira i kad vladini oponenti imaju financijsku prednost u takvoj intenzivnoj kampanji, mogu računati na dobre izgleda za uspjeh, tj. mogu blokirati vladin prijedlog. U tom osobitom slučaju presudnu ulogu mogu imati financijska ulaganja, kako pokazuje drugi dio slike 4.

Prije nego što zaključimo da je u nekim slučajevima moguće kupiti glasove, ne bismo trebali zaboraviti da vladini protivnici često mogu računati na veliku potporu buržoaskog tabora. Uspješno pokretanje neobvezatnih referenduma često dovodi do fragmentacije tog tabora (Trechsel i Sciarini, 1998). S obzirom na to da taj tabor u švicarskoj politici ima “prirodnu većinu” i da raspolaže s mnogo više financijskih resursa od ljevice, pokazalo se da je njegova fragmentacija osobito opasna za vladu. Na temelju moje analize (Kriesi, 2005) može se zaključiti da, u konačnoj analizi, o sudbini nekog prijedloga odlučuje upravo koalicijska konfiguracija. To međutim znači da se čak i u onim slučajevima kad nailazimo na usku povezanost između ukupne usmjerenosti kampanje i rezultata glasovanja pokazuje kako financijska sredstva nisu uvijek presudna.

Stoga je slika koja se pojavljuje sa stajališta izabranih zastupnika u švicarskom političkom sustavu sve samo ne dramatična. Iako ne mogu potpuno kontrolirati procese izravne demokracije, uspjeli su znatno smanjiti nesigurnost, koja je nužno povezana s otvaranjem procesa kreiranja javnih politika, procesima izravne demokracije. Nasuprot tome, sa stajališta onih koji su su-



**Slika 4.** Vjerojatnost uspjeha vlade na inicijativama i neobvezatnim referendumima (procjena koja se temelji na statističkim modelima)



Izvor: Kriesi (2006).

protstavljani vladi i parlamentarnoj većini očito je da oni ne mogu iz temelja izmijeniti procedure predstavničke demokracije, ali mogu postići da se njihov glas čuje na svim razinama procesa kreiranja javnih politika te da, u protivnom slučaju, katkad mogu imati uspjeha kod općeg biračkog tijela.

#### Oblikovanje stavova i odluka građana

S obzirom na ključnu ulogu političkih elita u procesima izravne demokra-

cije u Švicarskoj već imamo djelomičan odgovor na pitanje kako građani donose razumne odluke na biralištima, čak i kad su politički u značajnoj mjeri neinformirani. Političke elite određuju opcije, koje daju građanima na glasovanje; oblikuju koalicije, koje se u kampanjama koje prethode glasovanju suprotstavljaju jedne drugima, a mobilizacija tih koalicija daje heurističke smjernice i sustavne argumente kojima se građani služe u oblikovanju svojih stavova u kampanji. Preostaje pitanje jesu li gra-

đani sposobni da se pravilno služe informacijama koje im podastiru elite i mogu li donijeti odluku koja je odraz njihovih vlastitih preferencija.

Na temelju svoje studije oko 150 slučajeva glasovanja građana došao sam do prilično optimističnih zaključaka. Prije svega, građani koji doista sudjeluju u glasovanju znatno su kompetentniji od ukupnog biračkog tijela. To znači da najnekompetentniji obično ne sudjeluju u glasovanju. Taj mehanizam *autoselekcije nekompetentnih* na kvazi-automatski način smanjuje mogućnost nerazumne odluke, koje se kritičari izravne demokracije toliko boje. Čak i ako je točno da intenzivnije kampanje mobiliziraju veći broj birača iz svih tabora, tj. da sve više mobiliziraju i birače koji su obično prilično neinformirani, sudjelovanje onih koji su slabo zainteresirani i neinformirani i dalje je ograničeno čak i u tim kampanjama. To je posljedica *samoispravljajućeg mehanizma* koji proizlazi iz činjenice da osobito intenzivne kampanje, koje mobiliziraju velik broj građana, služe i tome da podignu opću razinu problemski specifične kompetentnosti u cjelokupnom biračkom tijelu, što pak znači da u tim slučajevima skupina neinformiranih birača postaje razmjerno mala.

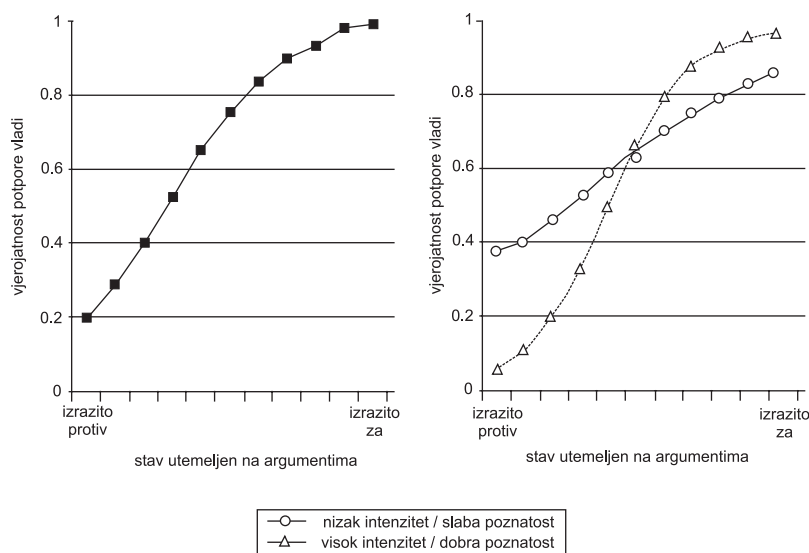
Pripadnici biračkog tijela koji stvarno sudjeluju u glasovanju u osnovi imaju – prema poznatoj teoriji socijalne psihologije (takozvanoj “teoriji dvojnog procesa”; Stroebe, 2007) – dvije mogućnosti odlučivanja: ili se oslanjaju na *heurističke smjernice* kao što su preporuke stranaka o tome kako glasovati, vjeruju vladi ili brane *status quo*, što im, kao prečac, omogućuje donošenje približno razumnih odluka, ili se *sustavnije* oslanjaju na argumente koje zagovaraju suprotstavljeni tabori. Me-

đutim u stvarnom svijetu oblikovanja stavova i odlučivanja u kampanjama izravne demokracije ta dva analitički odvojena načina odlučivanja nisu tako oštro razdvojena. S jedne strane, učinkovito slijeđenje heurističkih smjernica pretpostavlja određenu količinu političkog znanja. Primjerice, da bismo se učinkovito služili preporukama stranaka, moramo nešto znati o njihovu općem pozicioniranju. S druge strane, neki argumenti kojima se u kampanjama služe političke elite teško se mogu razlučiti od heurističkih smjernica. Stoga se odluke birača, koji se i prečesto oslanjaju na pojednostavnjene argumente koji se iznose u kampanji, neće mnogo razlikovati od heuristički određenih odluka.

Čak i ako ta dva smjera nisu uvijek tako jasno razgraničena kako bi to htjela teorija, rezultati moje studije o sposobnosti građana da donose razumne odluke ipak su posve jasni. Ispada da su građani *manje minimalistični* nego što se to obično pretpostavlja. Moja studija potvrđuje općenito veliku važnost odluka koje se temelje na argumentima. To ilustrira sljedeća slika (slika 5), koja pokazuje opću povezanost između stavova koji se temelje na argumentima i glasačkih odluka, tj. potpore vladinoj poziciji: što snažnije građani podupiru argumente u korist vladine pozicije, to snažnije donose odluku u korist vladine pozicije na biralištima – i obratno. Ta je povezanost prilično jaka, što znači da na temelju mišljenja birača o argumentu koji je prevladavao u kampanji možemo protumačiti oko 40 posto varijance individualnih glasačkih odluka.

Važnost argumenata međutim varira od kampanje do kampanje, ovisno o njezinu *intenzitetu* i o tome koliko je prijedlog *poznat*. U usporedbi s

**Slika 5.** Vjerojatnost potpore vladi kao funkcija stavova utemeljenih na argumentima



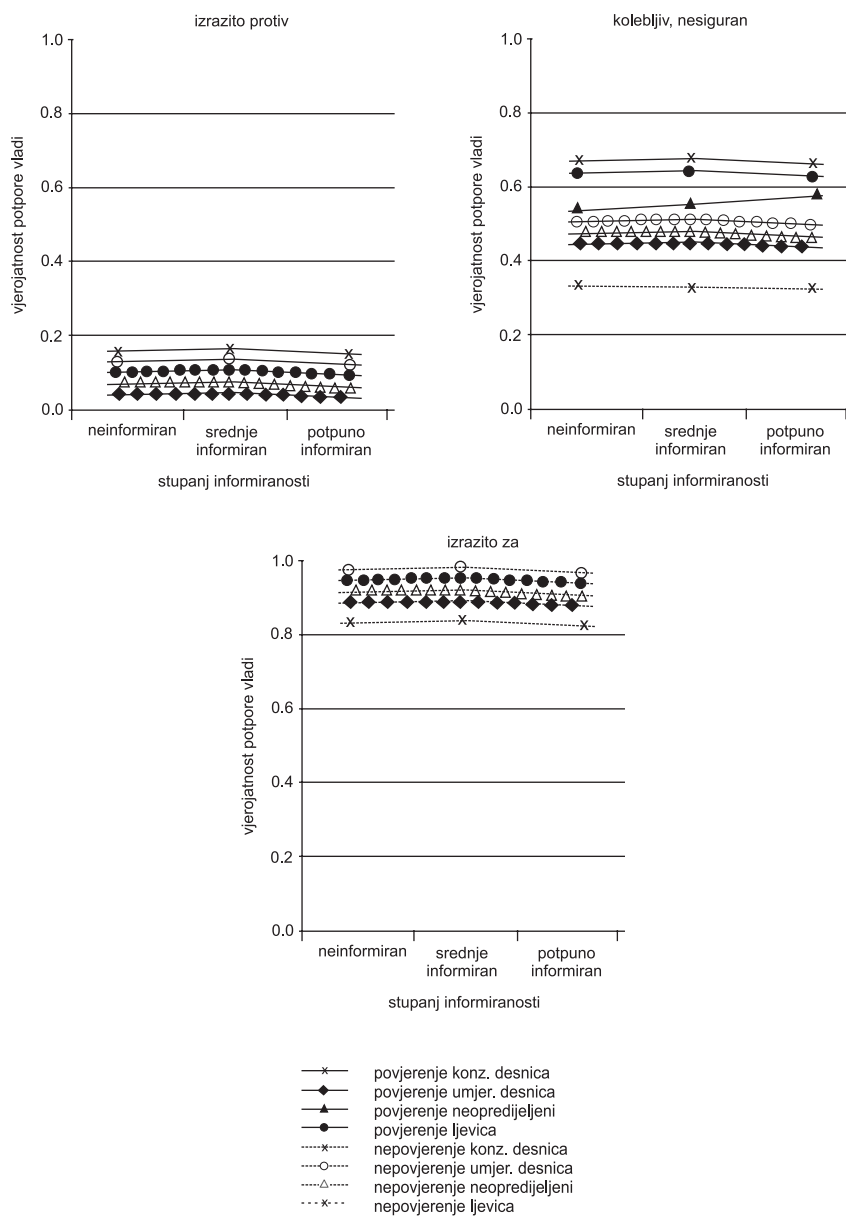
Izvor: Kriesi (2005).

tim dvama kontekstualnim obilježjima individualna obilježja imaju sporednu ulogu u objašnjenju glasovanja utemeljenog na argumentima. Na drugoj polovici slike 5 prikazan je maksimalan zbirni učinak dvaju kontekstualnih obilježja na tu povezanost. Kako se vidi, krivulja je mnogo plosnatija kad je intenzitet kampanje nizak, a prijedlog nepoznat. To znači da su argumenti presudniji u vrlo intenzivnim kampanjama i kod vrlo poznatih prijedloga – osobito, što se također vidi na slici, kad je riječ o onima koji su suprotstavljeni vladinoj poziciji. Od intenzivnih kampanja više koristi imaju oni koji su suprotstavljeni vladinoj poziciji nego sama vlada.

Sustavne i heurističke strategije u određenoj su mjeri *komplementarne*. Intenzivne kampanje, primjerice, povećavaju relevantnost obiju strategija odlučivanja. Te su dvije strategije komplementarne u još jednom pogledu: pri-

mjenjuju se u istom kontekstu, no njima se služe različiti tipovi birača. Dok birači s čvrstim stavovima – bilo da su suprotstavljeni vladi ili se svrstavaju uz nju – općenito sustavno donose odluke na osnovi argumenata, birači s manje eksplicitnim stavovima, tj. kolebljivi, nesigurni, neutralni ili neinformirani birači, mnogo se više oslanjaju na heurističke strategije. To ilustrira slika 6 na sljedećoj stranici, koja je podijeljena na tri dijela. Lijevo i desno od sredine nalaze se birači s čvrstim stavovima, a u sredini oni s manje eksplicitnim stavovima. U svakom dijelu slike povezanost između razine informiranosti i potpore vladinoj poziciji prikazana je za birače s različitom stranačkom orijentacijom i različitim stupnjem povjerenja u vladu. Ne ulazeći u detalje slike, lako se može uočiti da se crte za birače s čvrstim stavovima s obje strane sredine teško mogu međusobno razdvojiti, što znači da svi oni odlučuju otprilike na isti

**Slika 6.** Vjerojatnost uspjeha vlade, stavovi utemeljeni na argumentima i stupanj informiranosti



način, neovisno o svojoj stranačkoj orijentaciji ili stupnju povjerenja u vladu. Što se tiče birača s manje eksplicitnim stavovima, crte za različite skupine birača mogu se lako razdvojiti jedna od druge, što znači da se ti birači mnogo

više oslanjaju na preporuke stranaka i svoje povjerenje u vladu – dva tipa heurističkih smjernica – pri donošenju svoje glasačke odluke. Budući da se slika odnosi na prijedloge koje podupiru koalicije desnog centra, a ljevica im se

protivi, konzervativni birači koji imaju povjerenje u vladu najviše podupiru vladu, dok birači ljevice koji nemaju povjerenja u vladu najmanje podupiru vladu. Napokon, slika jasno pokazuje i to da se, za praktično sve tipove birača, crte manje ili više kreću paralelno s osi *x*. To znači da stupanj informiranosti praktično nema nikakva utjecaja na glasačko ponašanje. Drugim riječima, čak su i slabo informirani birači sposobni za donošenje odluka koje su vrlo slične odlukama dobro informiranih birača sa sličnim preferencijama (tj. stranačkom orijentacijom i razinom povjerenja u vladu).

#### **Zaključak: posljedice izravne demokracije**

U konačnoj je analizi pitanje, dako, ne samo funkcionira li, i kako, izravna demokracija, nego i je li ona dobra za gospodarstvo i svakodnevnu osobnu situaciju građana. To pitanje ponajprije razmatraju ekonomisti. Oni ispituju varijacije koje postoje na kantonalnoj (tj. regionalnoj) razini u Švicarskoj u pogledu institucionalizacije instrumenata izravne demokracije i njihove praktične primjene. Tako u nekim kantonima, dakle ne u svim, postoje instrumenti izravne demokracije u području fiskalne politike, što građanima omogućuje neposredan utjecaj na poreze i rashode kantona. Na temelju komparacije 26 kantona mogu se izvesti zaključci o utjecaju institucija izravne demokracije.

Te komparacije dovode do zaključka da institucije izravne demokracije imaju uglavnom pozitivan učinak na gospodarstvo (Kirchgässner i dr., 1999). Naime one povećavaju makroekonomsku uspješnost – u kantonima koji omogućuju intervencije građana u

fiskalnu politiku BDP *per capita* veći je za 3,6 posto. Štoviše, u kantonima koji u fiskalnim pitanjima raspisuju referendum javni rashodi više odgovaraju preferencijama građana, te su – *ceteris paribus* – niži nego u više predstavničkim sustavima. Čini se da građani, u mjeri u kojoj imaju pravo suodlučivanja o fiskalnim pitanjima, ekonomičnije raspolažu svojim poreznim novcem od izabranih zastupnika. Kantoni s razrađenim institucijama izravne demokracije imaju i manji javni dug, viši porezni moral te bolje javne službe. Napokon, institucije izravne demokracije obavljaju i funkciju legitimacije i integracije (Papadopoulos, 2001, 1998: 156-160) te povećavaju opći stupanj zadovoljstva građana životom. Veće zadovoljstvo životom u državama s razrađenim procesima izravne demokracije ne proizlazi samo iz veće uspješnosti javnih službi, nego je i – kako tvrde Stutzer i Frey (2006) – izravna posljedica veće legitimnosti javnih odluka koje za sobom povlače te procese. Građani cijene mogućnost sudjelovanja u političkom odlučivanju po sebi, neovisno o njegovim posljedicama za uspješnost države, što u njihovim očima povećava pravednost političkih odluka donesenih procesima izravne demokracije. Na osnovi izvorne komparacije švicarskih građana i stranaca koji imaju prebivalište u Švicarskoj Stutzer i Frey uspjeli su empirijski razdvojiti učinke institucija izravne demokracije na uspješnost javnih službi od njihovih čisto proceduralnih učinaka i potvrditi svoju hipotezu. Mogućnost participacije u obliku izravne demokracije ima, štoviše, neposredan utjecaj na opće zadovoljstvo švicarskih građana životom. Premda nisu mogli definitivno potvrditi pozitivne posljedice na stavove pojedinaca prema njihovu političkom utjecaju, poka-

zalo se da je utjecaj na zadovoljstvo životom vrlo snažan.

Na temelju iskustva Švicarske možemo dakle zaključiti da su procesi izravne demokracije izuzetno privlačni. U skladu s rezultatima općenitijih ispitivanja javnog mnijenja (Sniderman, 1993), iskustvo Švicarske, s jedne strane, pokazuje da građani doista nisu preopterećeni zadatkom čije se izvršenje od njih očekuje u okviru tih procesa. To prije svega proizlazi iz predstrukturiranja njihovih odluka zbog načina na koji su te institucije organizirane u Švicarskoj te uslijed mobilizacije i komuniciranja strategija političkih elita. S druge strane, iskustvo Švicarske ukazuje i na to da građani imaju dvostruku korist od procesa izravne demokracije: ti procesi povećavaju ne samo uspješnost javnih službi nego i legitimnost političkih odluka, te samim time i općenito zadovoljstvo građana životom.

To ne znači da je u švicarskoj inačici izravne demokracije sve savršeno. Nekoliko rezultata koje sam naveo ovisi o povoljnim uvjetima. Tako se, kako smo vidjeli, odluke građana u slučaju slabo predstrukturiranih glasova – glasova o prijedlozima koji su nepoznati i gdje elite jedva da provode mobilizaciju – mnogo manje temelje na stavovi-

ma zasnovanima na argumentima. Štoviše, ima i prijedloga u kojima se veći dio individualnih glasačkih odluka ne može objasniti ni heurističkim smjernicama ni sustavnim argumentima (Kriesi, 2005). Osim toga, sa stajališta normativne demokratske teorije nije neproblematična ni autoselekcija najnekompetentnijih. Ako ona i rješava problem koji ističu konzervativni kritičari izravne demokracije, istodobno otvara problem društvene pravednosti. Isključivanje najnekompetentnijih građana ne može se međutim riješiti ukidanjem izravne demokracije, nego pozivima na stvaranje strukturnih preduvjeta koji će velikoj većini građana omogućiti stjecanje kompetentnosti koja je potrebna za donošenje manje ili više prosvijećenih odluka. Među mjerama za stvaranje tih preduvjeta nalaze se veća ulaganja u političko obrazovanje, u tehnički razvoj procedure glasanja (primjerice, razvoj elektroničkog glasanja i elektroničkih sfera koje prije samoga glasanja omogućuju lak pristup informacijama o pojedinim pitanjima) te u javnu potporu posrednicima (ponajprije političkim strankama i povjerenstvima za provođenje inicijativa i referenduma) koji su odgovorni za organizaciju kampanja izravne demokracije.

*S engleskoga preveo*

*Davor Stipetić*

## LITERATURA

- Armingeon, Klaus, 2001: Institutionalizing the Swiss Welfare State, u: Jan-Erik Lane (ur.), *The Swiss Labyrinth: Institutions, Outcomes and Redesign*, Frank Cass, London, 143-168.
- Barber, Benjamin, 1984: *Strong Democracy: Participatory politics for a new age*, University of California Press, Los Angeles.
- Bonoli, Giuliano, 1999: La réforme de l'Etat social suisse: Contraintes institutionnelles et opportunités de changement, *Swiss Political Science Review*, 5 (3), 57-78.
- Bowler, Shaun i Todd Donovan, 1998: *Demanding choices: Opinion, voting, and direct democracy*, The University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Cronin, Thomas E., 1989: *Direct democracy: the politics of initiative, referendum and recall*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Gerber, Elisabeth R., 1999: *The populist paradox: Interest group influence and the promise of direct legislation*, Princeton University Press, Princeton.
- Germann, Raimund, 1994: *Staatsreform: Der Übergang zur Konkurrenzdemokratie*, Haupt, Bern.
- Kirchgässner, Gebhard, Lars P. Feld i Marcel R. Savioz, 1999: *Die direkte Demokratie: Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig*, Helbing und Lichtenhahn, Basel.
- Kriesi, Hanspeter, 2006: Role of the Political Elite in Swiss Direct-Democratic Votes, *Party Politics*, 12 (5), 599-622.
- Kriesi, Hanspeter, 2005: *Direct democratic choice: The Swiss experience*, Lexington, Lanham.
- Kriesi, Hanspeter, 1980: *Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik*, Campus, Frankfurt.
- Kriesi, Hanspeter i Alex Trechsel, 2008: *The Politics of Switzerland*, Cambridge University Press, Cambridge (u pripremi).
- Kriesi, Hanspeter i Dominique Wisler, 1996: Social Movements and Direct Democracy in Switzerland, *European Journal of Political Research*, 30, 19-40.
- Lijphart, Arend, 1999: *Patterns of democracy*, Yale University Press, New Haven.
- Matsusaka, John G., 2004: *For the Many or the Few: The Initiative, Public Policy, and American Democracy*, The University of Chicago Press, Chicago.
- Neidhart, Leonhard, 1970: *Plebizit und pluralitäre Demokratie: Eine Analyse der Funktionen des schweizerischen Gesetzesreferendums*, Francke, Bern.
- Obinger, Herbert, 1998: *Politische Institutionen und Sozialpolitik in der Schweiz*, Peter Lang, Bern.
- Papadopoulos, Yannis, 2001: How does direct democracy matter? The impact of referendum votes on politics and policy-making, *West European Politics*, 24 (2), 35-58.
- Papadopoulos, Yannis, 1998: *Démocratie directe*, Economica, Paris.
- Sartori, Giovanni, 1987: *The Theory of Democracy Revised*, Chatham House Publishers, Chatham.
- Schumpeter, Joseph A., 1962: *Capitalism, Socialism and Democracy*, Allen and Unwin, London.

- Smith, Daniel A. i Caroline J. Tolbert, 2004: *Educated by Initiative: The Effects of Direct Democracy on Citizens and Political Organizations in the American States*, University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Smith, Daniel A. i Caroline J. Tolbert, 2001: The Initiative to Party: Partisanship and Ballot Initiatives in California, *Party Politics*, 7 (6), 781-799.
- Sniderman, Paul A., 1993: The new look in public opinion research, u: *Political Science: The State of the Discipline*, Ada W. Finifter (ur.), The American Political Science Association, 219-245.
- Stutzer, Alois i Bruno S. Frey, 2006: Political participation and procedural utility: An empirical study, *European Journal of Political Research*, 45, 391-418.
- Stroebe, Wolfgang, 2007: Strategien zur Einstellungs- und Verhaltensänderung, u: K. Jonas, W. Stroebe i M. Hewstone (ur.), *Sozialpsychologie: Eine Einführung*, 5. vollständig überarbeitete Auflage, Springer, Heidelberg, 225-264.
- Treichsel, Alexander H. i Pascal Sciarini, 1998: Direct Democracy in Switzerland: Do Elites Matter?, *European Journal of Political Research*, 33, 99-124.

## Direct Democracy – the Swiss Experience

**SUMMARY** The paper begins by listing the views of advocates and opponents of representative democracy on the positive and negative points of direct democracy. In this light, the author seeks to examine the experience with the implementation of direct democracy in Switzerland, the only country in which politics on all levels – including the national level – has been decisively shaped by direct democratic institutions. The paper first outlines the direct democratic institutions, and then describes the performance of this form of democracy in Switzerland. Afterwards, the paper turns to an analysis on how the direct democratic institutions shape the citizens' views and choices. Suggesting that political elites are subjects of determining the options for citizens to vote on, the author wonders if citizens are capable of using the information presented to them by the elites in a proper way and of reaching decisions which reflect their own preferences. Drawing on his earlier research, the author concludes that citizens who actually vote are more competent than the entire constituency. In the final section of the paper, the author addresses the question if direct democracy is good for the economy and for personal situations of the citizens. Referring to the work by economists, he concludes that the institutions of direct democracy have largely positive effects on the economy.

**KEYWORDS** direct democracy, direct democracy in Switzerland, compulsory referendum, optional referendum, popular initiative, success of direct-democratic instruments